Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

INTEGRAAL TOEZICHT OP DE SAMENWERKINGSVERBANDEN IN HET PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

PASSEND ONDERWIJS

Utrecht, juni 2013

Inhoudsopgave

1 Inleiding

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) zal na inwerkingtreding van de Wet passend onderwijs toezicht houden op de uitvoering van deze wet. De inspectie ontwikkelde hiervoor dit toezichtkader voor het toezicht op de samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs[1]. Het toezicht op de samenwerkingsverbanden is integraal toezicht, want het omvat - in samenhang - zowel kwaliteitstoezicht, nalevingstoezicht als financieel toezicht[2].

De procedure van vaststelling, goedkeuring en publicatie van het toezichtkader is vastgelegd in de Wet op het onderwijstoezicht[3]. De inspectie besprak het concepttoezichtkader met het veld en stelde vervolgens het kader vast. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap keurde het toezichtkader goed.

[1] 77 po en 75 vo samenwerkingsverbanden

[2] Het toezichtkader betreft het toezicht op de samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs en niet op de instellingen voor beroeps- en volwasseneneducatie. De Wet Passend onderwijs wijzigt de WEB slechts in zeer beperkte mate. De inspectie gaat nog na of en zo ja in hoeverre zij haar toezicht op de instellingen met ingang van 1 augustus 2014 aanpast.

[3] Artikel 13 WOT

Toezichtkader

Artikel 13 van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) schrijft voor dat de inspectie haar werkwijze voor een onderzoek als bedoeld in artikel 11 (regulier onderzoek) vastlegt in een toezichtkader. Hierin staat niet alleen *hoe* de inspectie te werk gaat, maar ook *wat* zij beoordeelt en *wanneer* er sprake is van voldoende kwaliteit.

De toezichtkaders van de inspectie bevatten doorgaans twee elementen:

1. de *werkwijze* die de inspectie bij haar toezicht hanteert (hoofdstukken 3, 6 en 7);
2. het *waarderingskader:* de kwaliteitsaspecten en indicatoren waarop de inspectie een object van toezicht beoordeelt (hoofdstukken 4 en 5).

Fasering van invoering van het toezicht

Omdat de samenwerkingsverbanden nog in een opbouwfase verkeren, past de inspectie de uitvoering van haar toezicht daarop aan.
Op 1 augustus 2014 treedt de zorgplicht voor schoolbesturen in werking. Schoolbesturen zijn dan verplicht voor iedere leerling een passende plaats binnen het onderwijs te vinden. De meeste samenwerkingsverbanden zijn op dat moment nog volop 'in ontwikkeling'. Daarom hanteert de inspectie een invoeringstraject voor het toezicht en legt dit op transparante wijze vast (hoofdstuk 8). Daarnaast verzamelt ze over de volle breedte informatie over de (zich ontwikkelende) kwaliteit van de samenwerkingsverbanden en blijft daarover in gesprek met de samenwerkingsverbanden. Naar aanleiding van tussentijdse resultaten/bevindingen blijft de inspectie in gesprek met belanghebbenden en overlegt de inspectie in de fase van invoering enkele keren per jaar met hen.

Orthopedagogisch-didactische centra (opdc)

De samenwerkingsverbanden krijgen ook de verantwoordelijkheid over de kwaliteit en de naleving van wettelijke voorschriften door de opdc's. De inspectie gaat ook toezien op deze vorm van onderwijs. Hierover vindt nog nadere besluitvorming plaats. De uitwerking van het toezichtkader voor deze opdc's valt daarom vooralsnog buiten dit toezichtkader.

2 Vormen van toezicht

Voor de samenwerkingsverbanden heeft de inspectie drie vormen van toezicht:

1. Toezicht vanuit risicobepaling: risicogestuurd toezicht

Het toezicht van de inspectie is risicogestuurd[4]. Jaarlijks voert de inspectie een risicoanalyse uit op basis van de kennis die al bij haar aanwezig is (zie hoofdstuk 6). Zo nodig volgt een kwaliteitsonderzoek.

2. De staat van het onderwijs: steekproefonderzoek

De inspectie rapporteert jaarlijks in het Onderwijsverslag over de positieve en negatieve ontwikkelingen in het gehele onderwijsbestel[5]. Hiertoe onderzoekt de inspectie ook een representatieve steekproef van samenwerkingsverbanden. Het steekproefonderzoek vindt plaats door een kwaliteitsonderzoek aan de hand van het waarderingskader. Deze onderzoeken zijn niet risicogestuurd ingevuld (zie hoofdstuk 6).

3. Nalevingstoezicht

De inspectie voert jaarlijks onderzoek uit naar de naleving van wettelijke voorschriften (zie hoofdstuk 5).

---

[4] Wet op het onderwijstoezicht artikel 15 c, jo artikel 11
[5] Wet op het onderwijstoezicht artikel 3, tweede lid onder f

3 Waarderingskader

Om de kwaliteit van het samenwerkingsverband te kunnen beoordelen, is het nodig:

- te weten of leerlingen de ondersteuning krijgen waar zij recht op hebben;
- zicht te hebben op de doelmatigheid van de bestuurlijke en organisatorische inrichting van de samenwerkingsverbanden;
- te weten of de besteding van middelen rechtmatig en doelmatig is.

Bij een kwaliteitsonderzoek maakt de inspectie gebruik van een waarderingskader. Het waarderingskader bestaat uit drie kwaliteitsaspecten. Elk kwaliteitsaspect bestaat uit een aantal indicatoren. Een aantal indicatoren is een 'normindicator'. Een normindicator speelt een belangrijke rol bij het bepalen van de kwaliteit (en dus van het toezichtarrangement) van het samenwerkingsverband: 'basis', 'zwak' of 'zeer zwak'.

De inspectie voert het toezicht op de samenwerkingsverbanden gefaseerd in en bepaalt pas na 1 augustus 2016 een toezichtarrangement voor elk samenwerkingsverband. Dat geeft de ruimte om op een later tijdstip te bepalen welke indicatoren ook normindicatoren zijn en welke normen gelden voor basiskwaliteit per indicator. Zie hoofdstuk 8 voor een nadere toelichting.

3.1 Kwaliteitsaspecten

De inspectie gebruikt de volgende kwaliteitsaspecten:

1. Resultaten
Het samenwerkingsverband voert de opgedragen taken uit en realiseert een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen, zodanig dat alle leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen.

2. Management en organisatie
Het samenwerkingsverband weet zijn missie en doelstellingen binnen het kader van de Wet passend onderwijs te realiseren door een slagvaardige aansturing, effectieve interne communicatie en een doelmatige, inzichtelijke organisatie.

3. Kwaliteitszorg
Het samenwerkingsverband heeft zorg voor kwaliteit door systematische zelfevaluatie, planmatige kwaliteitsverbetering, jaarlijkse verantwoording van gerealiseerde kwaliteit en borging van gerealiseerde verbeteringen.

3.1.1 Rangschikking van de kwaliteitsaspecten

De inspectie wil het samenwerkingsverband niet onnodig belasten met haar onderzoeksactiviteiten. Daarom start elk inspectieonderzoek met de prestaties van het samenwerkingsverband op de indicatoren van het kwaliteitsaspect 'Resultaten'. Dit aspect is rechtstreeks afgeleid van de opdracht die de samenwerkingsverbanden hebben gekregen vanuit de Wet passend onderwijs. Als de prestaties op orde zijn, is er geen directe aanleiding om de andere twee kwaliteitsaspecten nader te onderzoeken, tenzij er signalen zijn die aanleiding geven dat wel te doen.
Als de resultaten echter wel achterblijven dan:

1. Wil de inspectie meer weten over de organisatie, over de aansturing en over de interne communicatie van het samenwerkingsverband ('Management en organisatie').
2. Onderzoekt de inspectie het geheel aan maatregelen waarmee het samenwerkingsverband op systematische wijze de kwaliteit van de eigen resultaten bepaalt, bewaakt en verbetert ('Kwaliteitszorg').

Beide kwaliteitsaspecten zijn niet altijd direct af te leiden uit de wettelijke voorschriften, maar kunnen belangrijke aanwijzingen opleveren voor de oorzaak van de achterblijvende resultaten.
Ook de analyse van het ondersteuningsplan kan aanleiding zijn om de kwaliteitsaspecten 'Management en organisatie' en/of 'Kwaliteitszorg' toch te onderzoeken.

3.2 Indicatoren

De drie kwaliteitsaspecten zijn uitgewerkt in achttien indicatoren. In bijlage I staat een beschrijving van iedere indicator.

4 Naleving wettelijke voorschriften

Onderdeel van het toezicht van de inspectie is het jaarlijks toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften door de samenwerkingsverbanden.[6]

4.1 Programmatisch handhaven

De inspectie voert het nalevingstoezicht al enige jaren uit volgens de methodiek van ‘programmatisch handhaven’. Dit betekent dat bepaalde regels uit de Wet passend onderwijs permanent of gedurende een bepaalde tijd prioriteit krijgen. In haar Jaarwerkplan beschrijft de inspectie welke prioriteiten zij dat jaar stelt op het vlak van naleving.
Door deze werkwijze zorgt de inspectie ervoor dat het toezicht effectief is, terwijl de toezichtlast voor de samenwerkingsverbanden beperkt blijft.

Vooralsnog zal de inspectie jaarlijks toezien op de volgende voorschriften:

Beschrijving	Wetsartikelen
N1 De aansluiting bij een samenwerkingsverband voor elke school van het bevoegd gezag per 1 november 2013.	De nieuwe artikelen 18a, eerste lid, WPO en 17a, eerste lid, WVO
N2 Het vormgeven van het samenwerkingsverband door het oprichten van een rechtspersoon door de bevoegde gezagsorganen binnen het samenwerkingsverband per 1 november 2013.	De nieuwe artikelen 18a, vierde lid, WPO en 17a, vierde lid, WVO
N3 De naleving van de regels met betrekking tot de vaststelling van het ondersteuningsplan en de instemming van de ondersteuningsplanraad vanaf januari 2014.	De nieuwe artikelen 18a, zevende tot en met negende lid, WPO, 17a, zevende tot en met negende lid, WVO en 14a WMS
N4 De tijdige vaststelling van het ondersteuningsplan en het insturen aan de inspectie (uiterlijk vóór 1 mei 2014).	De nieuwe artikelen 18a, tiende lid, WPO en 17a, tiende lid, WVO
N5 Het ondersteuningsplan wordt niet eerder vastgesteld dan nadat over een concept van het plan op overeenstemming gericht overleg heeft plaatsgevonden met burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente of gemeenten.	De nieuwe artikelen 18a, negende lid WPO en 17a, negende lid WVO

4.2 Rechtmatige verkrijging en besteding van de onderwijsmiddelen

De inspectie is ook verantwoordelijk voor het toezicht op de rechtmatige verkrijging en besteding van onderwijsmiddelen. De uitvoering van dit toezicht ligt bij de instellingsaccountant. De inspectie is verantwoordelijk voor de aansturing van dit toezicht. Jaarlijks controleert de inspectie steekproefsgewijs de kwaliteit van de controle door de instellingsaccountants.

4.3 Ondersteuningsplannen

Een ondersteuningsplan geeft een beeld van het beleid dat het samenwerkingsverband gaat voeren. Zowel in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs dient het ondersteuningsplan dezelfde punten te omvatten. Deze zijn in wettelijke voorschriften vastgelegd net als de procedure voor vaststelling.

De inspectie moet uiterlijk 1 mei 2014 de ondersteuningsplannen van de samenwerkingsverbanden ontvangen. Ze gaat vervolgens na of de

[6] Wet op het onderwijstoezicht artikel 3, tweede lid onder b

ondersteuningsplannen aan de wettelijke voorschriften voldoen, of ze op de wettelijk voorgeschreven wijze tot stand zijn gekomen – met inachtneming van de procedures voor inspraak – en analyseert de inhoud van de plannen.
Wanneer dat nodig is, koppelt de inspectie de bevindingen van de analyse aan het samenwerkingsverband terug. Dit vindt in elk geval plaats als er sprake is van het niet naleven van wettelijke voorschriften.

5 Risicogestuurd toezicht

5.1 Risicobepaling

Bij het risicogestuurd toezicht is sprake van een getrapt model: altijd eerst een risicoanalyse die bestaat uit een kennisanalyse, gevolgd door een expertanalyse. Wanneer er aanleiding is volgt een bestuursgesprek en alleen als er dan nog aanwijzingen zijn dat de kwaliteit mogelijk niet op orde is, volgt een kwaliteitsonderzoek.

Voor de risicoanalyse bij de samenwerkingsverbanden gebruikt de inspectie een model dat is gebaseerd op zes parameters. De inspectie gaat ervan uit dat deze parameters *voorspellend* kunnen zijn voor de kwaliteit van het samenwerkingsverband. *Risicoanalyse* is dus iets anders dan *kwaliteitsbepaling*. Het is een middel om zicht te krijgen op een mogelijk kwaliteitstekort. Of er ook daadwerkelijk sprake is van een kwaliteitstekort, is alleen vast te stellen door een kwaliteitsonderzoek en volgt nooit uit een risicoanalyse.

Geen risico
Als de risicoanalyse *geen* aanwijzing geeft dat er een kwaliteitstekort kan zijn, is er voor de inspectie geen reden om een bestuursgesprek te voeren of een kwaliteitsonderzoek te starten.

Wel risico
Als er *wel* aanwijzingen zijn voor een kwaliteitstekort, kan de inspectie beslissen om dit te bespreken met het samenwerkingsverband. De risicobepaling is in dat geval pas afgerond nadat de uitkomsten van de analyse zijn besproken met het samenwerkingsverband. Indien nodig kan de inspectie daarna een kwaliteitsonderzoek uitvoeren. Hierin stelt de inspectie aan de hand van het waarderingskader vast of er tekortkomingen zijn. Wanneer dit het geval is, volgt een interventie.

Kennisanalyse en expertanalyse
De risicoanalyse valt uiteen in een kennisanalyse en een expertanalyse. De kennisanalyse is een *geautomatiseerde* waardemeting van parameters. Na de kennisanalyse volgt een expertanalye. De expertanalyse is een waardemeting van parameters via *deskonderzoek* door inspecteurs en analisten.

De expertanalyse wordt alleen uitgevoerd bij samenwerkingsverbanden waar mogelijke risico’s blijken na de kennisanalyse en bij de samenwerkingsverbanden die in aanmerking komen voor een steekproefonderzoek. Indien nodig vraagt de inspectie ten behoeve van de expertanalyse aanvullende informatie op bij de samenwerkingsverbanden of bij derden.

5.2 Parameters

De inspectie heeft twee groepen parameters vastgesteld:

1. parameters voor de kennisanalyse (nummers 1 t/m 4);
2. parameters voor de expertanalyse (nummers 4 t/m 6).

Parameter nummer 4 heeft zowel een plaats in de kennisanalyse als in de expertanalyse.

1 - Thuiszitters, niet deelnemers aan onderwijs (kennisanalyse)
Zijn er leerlingen die niet deelnemen aan onderwijs? Het betreft de leerplichtige jongeren tussen de 5 en de 16 jaar of jongeren van 16 of 17 jaar met kwalificatieplicht die:

- niet ingeschreven zijn bij een school (absoluut verzuim);
- die ingeschreven zijn op een school of onderwijsinstelling en die zonder geldige reden meer dan vier weken verzuimen, zonder dat zij ontheffing hebben van de leerplicht respectievelijk vrijstelling van geregeld schoolbezoek of wegens het volgen van ander onderwijs.

2 - Spreiding en doorstroom in het onderwijs (kennisanalyse)
Aan welke onderwijsinstelling volgen de leerlingen die extra ondersteuning krijgen onderwijs? De inspectie vergelijkt hierbij op het niveau van de samenwerkingsverbanden de doorstroom binnen en tussen de verschillende onderwijssoorten, de uitstroom, de afstroom en de opstroom naar ander onderwijs met het landelijk gemiddelde of met andere vergelijkingsgroepen.

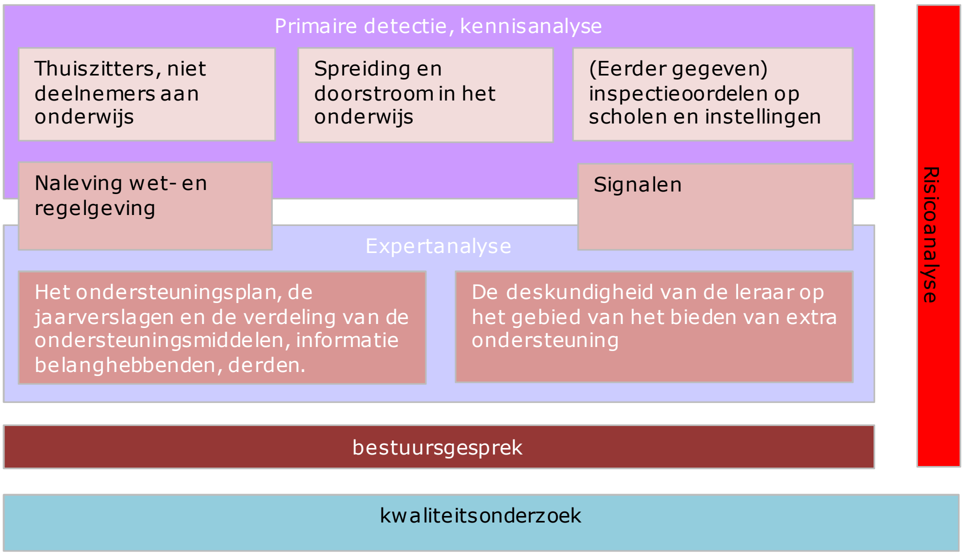
3 - (Eerder gegeven) inspectieoordelen op scholen en instellingen (kennisanalyse)
Wat is het aantal scholen met aangepast toezicht binnen het samenwerkingsverband en in hoeverre wijkt dit af van het landelijk gemiddelde? Bij een aangepast arrangement of bij scholen uit de jaarlijkse steekproef in het kader van het Onderwijsverslag, maakt de inspectie ook een analyse van de kwaliteitsoordelen van de scholen in het samenwerkingsverband op het kwaliteitsaspect 'ondersteuning van de leerling'.

4 - Signalen (kennis- en expertanalyse)
Zijn er signalen die wijzen op tekortkomingen in de uitvoering van Passend onderwijs in een regio? Deze parameter is zowel een variabele bij de kennisanalyse als een informatiebron bij de expertanalyse.
Vast onderdeel is dat de inspectie input van de gemeenten vraagt. Daarnaast kijkt de inspectie bijvoorbeeld naar het aantal, de inhoud en de uitkomst van beroep- en bezwaarprocedures en van klachten die voorgelegd zijn aan de Commissie Gelijke Behandeling. Verder kunnen er signalen komen vanuit ouderorganisaties, onderwijsconsulenten, vakbonden, gemeenten of jeugdzorg, maar ook van individuele ouders. Ook kan er sprake zijn van een patroon van signalen in de vorm van telefonische contacten met vertrouwensinspecteurs of publieksfuncties, zoals Informatie Rijksoverheid (voorheen: Postbus 51) en het Loket Onderwijsinspectie.

5 - Het ondersteuningsplan, de jaarverslagen en de verdeling van de ondersteuningsmiddelen (expertanalyse)
De inspectie hanteert een (risico)analysemodel voor het ondersteuningsplan. Hierin komen vragen aan de orde zoals: Hoe zijn de schoolbesturen in het samenwerkingsverband aan elkaar verbonden? Is er sprake van een structuur waarin ze kunnen komen tot een verdeling van inzet van personele en financiële middelen op het gebied van ondersteuning? Is er een dekkend systeem om te komen tot passend onderwijs voor alle leerlingen? Is het ondersteuningsplan afgestemd met de gemeente(n) in een op overeenstemming gericht overleg? Heeft dit overleg tot overeenstemming geleid?
Hoe is de verantwoording geregeld, is er sprake van transparante inzet van ondersteuningsgelden en is het interne toezicht geregeld? Hoe is de communicatie met leraren en ouders en is hun inbreng voldoende gewaarborgd?
Zodra de jaarverslagen van de samenwerkingsverbanden beschikbaar zijn, betrekt de inspectie ook deze bij de expertanalyse.

6 - De deskundigheid van de leraar op het gebied van het bieden van extra ondersteuning (expertanalyse)
De inspectietaak is met ingang van 1 juli 2012 uitgebreid met het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het onderwijspersoneel. De vraag is aan de orde of er in de scholen voldoende deskundigheid aanwezig is en of de leraren voldoende vakbekwaam zijn op het gebied van pedagogische en didactische ondersteuning van de leerling die extra ondersteuning nodig heeft. De inspectie ontwikkelt een werkwijze om uitspraken op schoolniveau te kunnen doen over de kwaliteit van de leraar op deze gebieden. Gegevens die te zijner tijd ter beschikking komen kan de

inspectie op het niveau van het samenwerkingsverband bij de expertanalyse betrekken.



Schema risicogestuurd toezicht

De komende jaren werkt de inspectie doorlopend aan de ontwikkeling van de risicobepaling. Dit doet zij onder andere door:

- na te gaan in hoeverre deze parameters voorspellende waarde voor achterblijvende kwaliteit hebben;
- door de metingen te verbeteren en de normen vast te stellen en te herijken en
- door nieuwe of nieuw beschikbare informatie in haar analyse te betrekken.

6 Toezicht op Passend onderwijs

6.1 Onderwijs, zorgplicht en samenwerking

Ook na de invoering van Passend onderwijs blijven schoolbesturen volledig verantwoordelijk voor het onderwijs op hun scholen. Het toezicht op de realisatie van Passend onderwijs richt zich daarom in eerste instantie op het onderwijs op de scholen binnen het samenwerkingsverband. Dit toezicht vindt plaats volgens de vigerende toezichtkaders voor het primair en voortgezet onderwijs, het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs en het toezichtkader Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Hierin staat het toezicht op scholen en instellingen beschreven.

Schoolbesturen zijn ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de zorgplicht. Samenwerkingsverbanden hebben een andere verantwoordelijkheid. Dit toezichtkader richt zich *uitsluitend* op de samenwerkingsverbanden. En dus *niet* op de kwaliteit van het onderwijs op de scholen of op de uitvoering van de zorgplicht. Voor het toezicht op de kwaliteit van de scholen voor voortgezet onderwijs, primair onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs heeft de inspectie andere toezichtkaders vastgesteld.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbesturen en het samenwerkingsverband in het kader van Passend onderwijs is vastgelegd in wettelijke voorschriften. Deze bepalen de scheidslijn tussen de onderscheiden verantwoordelijkheden. Die scheidslijn is echter niet altijd even helder, omdat er sprake is van deels samenvallende beleidsdomeinen. De inspectie heeft er oog voor dat de belangen van een schoolbestuur kunnen conflicteren met de belangen van het samenwerkingsverband.

6.2 Deels samenvallende beleidsdomeinen

Op meerdere manieren zijn schoolbestuur en samenwerkingsverband met elkaar verbonden. Er zijn beleidsdomeinen waarvoor beide partijen een – eigen – verantwoordelijkheid dragen, ieder binnen de kaders die de wet daarvoor geeft.

Het probleem van de 'thuiszitters' is daarvan een voorbeeld. Een leerling die thuiszit of thuis komt te zitten zonder te zijn aangemeld bij een school, is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de ouders en de leerplichtambtenaar. Daarnaast heeft het samenwerkingsverband de taak om te *voorkomen* dat een leerling thuis komt te zitten, omdat het schoolbestuur de aangemelde leerling niet plaatst. Het samenwerkingsverband heeft de mogelijkheid om hiervoor regionaal beleid te ontwikkelen en afspraken te maken met schoolbesturen. Daardoor kunnen schoolbesturen voorkomen dat zij niet aan de zorgplicht voldoen.
Wanneer een leerling op een school is aangemeld en desondanks thuiszit, is dat niet alleen de verantwoordelijkheid van de ouders, maar ook van het betreffende schoolbestuur.

Er kan soms sprake zijn van een causaal verband tussen het onvoldoende functioneren van het samenwerkingsverband en dat van een school en vice versa. Hierna volgen enkele voorbeelden waarbij de rol van de inspectie is toegelicht.

Voorbeeld 1
Het *samenwerkingsverband* heeft de verantwoordelijkheid om binnen de regio tot een samenhangend geheel aan voorzieningen voor extra ondersteuning te komen. Het moet ook de financiële middelen zodanig verdelen, dat optimale ondersteuning binnen het bereik van alle leerlingen is.

Het *schoolbestuur* is verantwoordelijk voor de extra ondersteuning op de school. Als uit het toezicht op de school blijkt dat de kwaliteit van de ondersteuning niet aan de basiskwaliteit voldoet, spreekt de inspectie daarop in eerste instantie het schoolbestuur aan. Concludeert de inspectie echter dat het schoolbestuur de vereiste kwaliteit niet kán leveren, vanwege het beleid van het samenwerkingsverband, dan spreekt de inspectie ook het samenwerkingsverband aan.

Voorbeeld 2
Het kan voorkomen dat het samenwerkingsverband niet tot een samenhangend geheel aan ondersteuningsvoorzieningen komt, omdat sommige scholen zich niet houden aan de afspraken over hun ondersteuningsprofiel. In dat geval spreekt de inspectie het samenwerkingsverband aan. Het samenwerkingsverband heeft hiervoor immers de primaire verantwoordelijkheid. De inspectie kan ook het schoolbestuur aanspreken, als de school zich niet houdt aan haar ondersteuningsprofiel.

Conclusie
In de praktijk zal er regelmatig samenhang zijn tussen de verantwoordelijkheden van beide partijen: de mate waarin een schoolbestuur in staat is de zorgplicht in te vullen, wordt deels beïnvloed door de mate waarin het samenwerkingsverband hiervoor de juiste voorwaarden biedt. Het is goed om daarbij scherp voor ogen te houden dat het de *schoolbesturen* zijn die het samenwerkingsverband vormen. Zij maken, op het niveau van het samenwerkingsverband, afspraken over de inrichting van de voorzieningen voor extra ondersteuning.
Interventies door de inspectie vanwege achterblijvende onderwijskwaliteit of op het terrein van de naleving van wet- en regelgeving kunnen daarom gericht zijn op het samenwerkingsverband, op het schoolbestuur of op beide.

7 Tijdpad

7.1 Gefaseerde uitvoering van het toezicht

Met dit toezichtkader zet de inspectie de standaard voor de ondergrens van de basiskwaliteit van het samenwerkingsverband. Ze is zich ervan bewust dat samenwerkingsverbanden nieuwe organen zijn in een nieuw veld met nieuwe partijen. Bovendien beschikt een samenwerkingsverband in het begin nog over weinig evaluatiegegevens. De inspectie past haar toezicht hierop aan.

7.2 Simulaties

In het schooljaar 2013/2014, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de zorgplicht, voert de inspectie simulaties uit bij alle samenwerkingsverbanden. Dat houdt in dat de inspectie een kwaliteitsonderzoek nabootst en de samenwerkingsverbanden aan de hand van het waarderingskader toetst.

Het doel van de simulaties is tweeledig:

1. stimuleren van de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden door een kwaliteitsonderzoek na te bootsen en zo een beeld te geven van de ontwikkeling op dat moment, afgezet tegen het waarderingskader van de inspectie;
2. toezicht houden op de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden, zowel inhoudelijk als op de totstandkoming van de rechtspersoon en de inspraak door de ondersteuningsplanraad.

Voor de inspectie levert deze simulatieronde informatie op over de wenselijke en redelijke normering van de indicatoren, de werking van het risicomodel en de kwaliteit van het toezichtkader. De informatie uit de simulaties moet leiden tot:
- het vaststellen van de normen voor basiskwaliteit per indicator vanaf 1 augustus 2014 en
- het bepalen van de normindicatoren en de beslisregels voor het toezichtarrangement op 1 augustus 2015.

7.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek start met een bureauanalyse van documenten en gegevens over het samenwerkingsverband die bij de inspectie aanwezig zijn en een analyse van documenten die het samenwerkingsverband aan de inspectie toestuurde of uitreikte. Centraal staan het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband en de eventuele bijlagen.

Hierna vindt een onderzoek op locatie plaats waarbij de samenwerkingsverband het ondersteuningsplan toelicht. Die toelichting bestaat uit een presentatie door het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband geeft aan deze presentatie - binnen de kaders van het simulatieonderzoek - zelf een invulling, met het ondersteuningsplan als uitgangspunt. Daarbij is de inspectie ook geïnteresseerd in de context waarbinnen het samenwerkingsverband opereert: kenmerken van het samenwerkingsverband waarop het bestuur geen of geen directe invloed heeft, maar het wel terdege rekening mee moet houden. Te denken valt bijvoorbeeld aan regionale kenmerken, financiële randvoorwaarden (verevening), samenstelling en historie van het samenwerkingsverband.

De inspectie vervolgt het onderzoek door - na overleg met het samenwerkingsverband over de samenstelling van de gespreksgroep - gesprekken te voeren met diverse betrokkenen bij het samenwerkingsverband en het bestuur van het samenwerkingsverband. Daarbij is nadrukkelijk aandacht voor hetgeen in de

praktijk is of wordt ontwikkeld. Dat betekent dat het samenwerkingsverband naast functionarissen van het samenwerkingsverband zelf ook andere betrokkenen kan uitnodigen voor deelname aan de gesprekken. Uitgangspunt is dat het samenwerkingsverband voluit in de gelegenheid is zich optimaal te presenteren. Het onderzoek zal een dag in beslag nemen. Presentaties en gesprekken geven de inspectie een beeld van de koers die het samenwerkingsverband vaart.

Aan het eind van het onderzoek bespreekt de inspectie haar bevindingen met het bestuur en het management van het samenwerkingsverband.

7.4 Het verslag

Het samenwerkingsverband ontvangt een verslag van het onderzoek.
Volgend op een inleiding en een weergave van het schriftelijk onderzoeksmateriaal, bevat het verslag een algemeen beschrijvend beeld van het samenwerkingsverband waarin een waardering tot uitdrukking komt van wat goed gaat en wat beter moet. Zo mogelijk geeft de inspectie ook aan wat beter kán in relatie tot vergelijkbare andere samenwerkingsverbanden.
Daarna volgt een overzicht van de bevindingen over de onderdelen van het waarderingskader en over al dan niet voldoen aan wettelijke voorschriften.

Op deze manier kunnen de simulaties bijdragen aan kwaliteitsbevordering van het samenwerkingsverband.

De inspectie stelt het verslag niet eerder vast dan nadat het samenwerkingsverband in de gelegenheid is geweest te reageren op een conceptverslag. Het verslag gaat bovendien vergezeld van een verzoek aan het bestuur om inhoudelijk te reageren over de wijze waarop het de bevindingen uit het verslag zal betrekken bij de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband. Naar aanleiding van de reactie van het bestuur kan de inspectie zo nodig nadere afspraken met het bestuur maken of een vervolgactiviteit plannen. De inspectie plaatst het definitief verslag in de vijfde week na vaststelling op internet.

7.5 Implementatie van het toezicht

1 januari tot 1 augustus 2013

- De inspectie bespreekt de ontwikkeling van het toezichtkader met betrokkenen uit het veld en probeert de ontwikkelde instrumenten uit bij enkele samenwerkingsverbanden.
- In augustus 2013 stelt de inspecteur-generaal het toezichtkader vast. Daarna kan de minister het goedkeuren. Na goedkeuring door de minister volgt publicatie in de Staatscourant en treedt het toezichtkader in werking.

1 augustus 2013 tot 31 juli 2014

- Op 1 augustus 2013 treedt de Wet passend onderwijs op onderdelen in werking. De eerste toezichtactiviteit van de inspectie betreft de bestuurlijke inrichting van de samenwerkingsverbanden (vanaf 1 november 2013).
- In februari 2014 bevraagt de inspectie de samenwerkingsverbanden over de stand van zaken met betrekking tot de formele totstandkoming van de ondersteuningsplannen.
- In dit schooljaar voert de inspectie bij alle 152 samenwerkingsverbanden een (integrale) simulatie uit.

1 augustus 2014 tot 31 juli 2015

Bij alle 152 samenwerkingsverbanden controleert en rapporteert de inspectie of zij voldoen aan de wet- en regelgeving. Ook ontvangt ieder samenwerkingsverband na een vervolgsimulatie een overzicht met verbeterpunten voor de kwaliteit (indien nodig). De rapportage is openbaar. Zo nodig gaat de inspectie over tot handhaving van de niet-naleving van de wettelijke voorschriften.

1 augustus 2015 tot 31 juli 2016

Bij alle 152 samenwerkingsverbanden voert de inspectie voor de eerste keer een kwaliteitsonderzoek uit en gebruikt het waarderingskader voor het toezicht op de samenwerkingsverbanden. Ieder samenwerkingsverband krijgt een rapportage, een kwaliteitsprofiel en een toezichtarrangement. Rapportage, kwaliteitsprofiel en arrangement zijn openbaar.

Na 1 augustus 2016

De inspectie voert jaarlijks een risicoanalyse uit. Dit gebeurt op basis van het risicomodel. Een risico wijst op een mogelijk kwaliteitstekort. Alleen bij een risico vindt een kwaliteitsonderzoek plaats. Ieder samenwerkingsverband krijgt een toezichtarrangement voor basistoezicht of aangepast toezicht. Bij aangepaste arrangementen volgt na één jaar een onderzoek naar kwaliteitsverbetering (OKV).

Bijlage I - Waarderingskader

Kwaliteitsaspect 1 – Resultaten **Het samenwerkingsverband voert de aan haar opgedragen taken uit en realiseert een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen, zodanig dat alle leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen.**	
1.1	**Het samenwerkingsverband realiseert passende ondersteuningsvoorzieningen voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.** Het samenwerkingsverband *doet aantoonbaar al het mogelijke* om voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben passende ondersteuningsvoorzieningen te organiseren. Dit leidt er toe dat geen leerlingen van passende ondersteuning verstoken blijven, *verwijtbaar* aan het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband kan verantwoorden dat het zijn bevoegdheden en invloed heeft aangewend om deze ondersteuningsvoorzieningen in en/of tussen de scholen te realiseren.
1.2	**Het samenwerkingsverband realiseert de toewijzing van de extra ondersteuning en de plaatsing van de leerling tijdig en effectief.** Toewijzing en plaatsing zijn aan termijnen gebonden. Het samenwerkingsverband kan voor iedere leerling voor wie extra ondersteuning is aangevraagd, desgevraagd aantonen dat - wanneer van toepassing - ten minste de wettelijk voorgeschreven termijnen gehaald zijn en dat de leerling geplaatst is in een bij zijn ondersteuningsbehoefte passend arrangement in of buiten het regulier onderwijs. In de periode augustus 2014 t/m juli 2016 herindiceert het samenwerkingsverband de zittende so/vso-leerlingen.
1.3	**Het samenwerkingsverband zet zijn middelen doelmatig in.** Het samenwerkingsverband werkt met een meerjarenbegroting waarin het beleid uit het ondersteuningsplan duidelijk herkenbaar is vertaald in gekwantificeerde doelstellingen. De meerjarenbegroting op zijn beurt is vertaald in een gedetailleerde begroting op jaarbasis. Minstens een keer per jaar toetst het samenwerkingsverband de realisatiecijfers aan de begroting, analyseert de verschillen en past zo nodig de meerjarenbegroting en/of de jaarbegroting aan.
1.4	**Het samenwerkingsverband realiseert de beoogde kwalitatieve en kwantitatieve resultaten die het voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften heeft opgesteld.** Het samenwerkingsverband toont aan dat het de geplande kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (incl. bekostigingsaspecten) behaalt.

1.5	**Binnen het samenwerkingsverband is geen schoolverzuim door leerlingen die (mogelijk) extra ondersteuning nodig hebben.** Het samenwerkingsverband bevordert in voldoende mate dat alle leerplichtige of kwalificatieplichtige leerlingen die mogelijk extra ondersteuning nodig hebben, ingeschreven staan bij een school en daadwerkelijk onderwijs volgen. Het samenwerkingsverband toont aan dat het alsnog bestaande schoolverzuim door deze leerlingen buiten haar invloedsfeer ligt en niet voorzienbaar was. Dit kan aan de hand van kengetallen, analyses en planningen van activiteiten om schoolverzuim te voorkomen. Het samenwerkingsverband kan bovendien aantonen dat het ten behoeve van het bereiken van dit doel functionele contacten onderhoudt met relevante ketenpartners (leerplicht, jeugdzorg, politie, pcl, rmc, et cetera).
1.6	**Het samenwerkingsverband stemt goed af met jeugdzorg en WMO-zorg.** Het samenwerkingsverband toont aan dat mede door zijn inspanningen de afstemming met zorgaanbieders in de regio leidt tot een geïntegreerde aanpak van zorg en onderwijs, met als doel de verbetering van het onderwijsaanbod. Het samenwerkingsverband heeft een actueel beeld van de zorgvoorzieningen/aanbieders in de regio en heeft zicht op het zorgaanbod en de tekortkomingen in het zorgaanbod in de regio. Het samenwerkingsverband maakt hiertoe – onder meer in het op overeenstemming gericht overleg - werkbare afspraken met de *gemeenten*[7] over de afstemming met jeugdzorgaanbieders, jeugdgezondheidszorg en WMO-zorg gericht op jeugdigen.

[7] Maakt voor de te overbruggen tijd tot de decentralisatie afspraken met de provincies. (Nieuwe Wet op de jeugdzorg)

Kwaliteitsaspect 2 - Management en organisatie **Het samenwerkingsverband weet zijn missie en doelstellingen binnen het kader van de wet passend onderwijs te realiseren door een slagvaardige aansturing en effectieve interne communicatie en een doelmatige, inzichtelijke organisatie.**	
2.1	**Het samenwerkingsverband heeft een missie bepaald, waaruit consequenties zijn getrokken voor de inrichting van de organisatie en de te bereiken doelstellingen (visie)**. Het samenwerkingsverband heeft zijn missie en visie geformuleerd. De missie is uitgewerkt in een strategisch beleid en bevat een karakteristiek van het samenwerkingsverband, een visie op de toekomst en daarop aansluitende strategische doelen. Missie en visie zijn gekoppeld aan de wetgeving; doelen en beoogde resultaten zijn eenduidig vastgelegd. Het besturingsmodel van het samenwerkingsverband past bij de missie en de beleidsvoornemens. Er is een kader vastgesteld waarbinnen de organisatie haar taken uitvoert en waarmee zij aangeeft hoe de activiteiten die daarbij horen, passen binnen het grotere geheel.
2.2	**Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de deelnemers aan het samenwerkingsverband en van degenen die voor het samenwerkingsverband taken (al dan niet in mandaat) uitvoeren, zijn helder vastgelegd.** Het samenwerkingsverband heeft een organisatieschema waaruit eenduidig blijkt waarop elk orgaan formeel aanspreekbaar is. De taken en de operationele bevoegdheden van de verschillende organen binnen het samenwerkingsverband zijn eenduidig belegd, vastgesteld en bekendgemaakt.
2.3	**Het samenwerkingsverband heeft een doelmatige overlegstructuur.** Het samenwerkingsverband kan aantonen dat het georganiseerd overleg binnen de organen van het samenwerkingsverband voldoende gericht is op realisatie van het beleid en op de samenhang tussen de taken van het samenwerkingsverband. Het functioneel overleg richt zich zowel op de inhoud als op de planning, uitvoering en evaluatie van taken. Het samenwerkingsverband heeft een procedure vastgesteld met de gemeente(n) die in het samenwerkingsverband liggen om te komen tot een op overeenstemming gericht overleg.
2.4	**Het samenwerkingsverband heeft eenduidige procedures en termijnen voor het plaatsen van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben en het toewijzen van extra ondersteuning.** Er is een toewijzingsprotocol vastgesteld. Dit protocol bevat ten minste de criteria voor toewijzing van middelen voor extra ondersteuning, de inhoudelijke plaatsingscriteria voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, de termijnen voor de toelaatbaarheidsbepaling en termijnen voor de stappen in de plaatsingsprocedure. Voor de periode augustus 2014 t/m juli 2016 heeft het samenwerkingsverband een procedure vastgesteld voor de herindicatie van zittende so/vso-leerlingen.

2.5	**Het samenwerkingsverband voert een actief voorlichtingsbeleid over taken en functies van het samenwerkingsverband.** Het samenwerkingsverband profileert zich in de regio actief als dienstverlener voor Passend onderwijs. Daartoe beschikt het in elk geval over adequate informatievoorzieningen ten behoeve van belanghebbenden bij het samenwerkingsverband en overige voorzieningen zoals cluster 1 en cluster 2, over voorzieningen in de sfeer van de jeugdhulpverlening en over de overstapmogelijkheden naar vervolgvoorzieningen. Waar dit waarderingskader spreekt over *belanghebbenden* behoren daartoe ten minste: ouders, deelnemende schoolbesturen, medezeggenschapsorganen, leraren, gemeente(n), jeugdzorginstellingen.
2.6	**Het samenwerkingsverband heeft het interne toezicht op het bestuur georganiseerd, vastgesteld waarop dit toezicht betrekking heeft en zorggedragen voor middelen om dit toezicht te kunnen uitoefenen.** Het interne toezicht is onafhankelijk van het bestuur van het samenwerkingsverband en wordt op systematische en planmatige wijze uitgevoerd. Het interne toezichtsorgaan beschikt over voldoende middelen om taken, bevoegdheden te kunnen uitvoeren en zijn verantwoordelijkheid te nemen en beschikt over een toezichtkader. Het interne toezicht rapporteert jaarlijks schriftelijk over haar bevindingen, conclusies en beleidsaanbevelingen.

Kwaliteitsaspect 3 - Kwaliteitszorg **Het samenwerkingsverband heeft zorg voor kwaliteit door systematische zelfevaluatie, planmatige kwaliteitsverbetering, jaarlijkse verantwoording van gerealiseerde kwaliteit en borging van gerealiseerde verbeteringen.**	
3.1	**Het samenwerkingsverband plant en normeert zijn resultaten in een vierjarencyclus.** Het samenwerkingsverband vertaalt tenminste eens per vier jaar de beleidsdoelstellingen naar kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (incl. bekostigingsaspecten). Onderdeel daarvan is het in overleg met belanghebbenden vaststellen van acceptabele normen voor die resultaten.
3.2	**Het samenwerkingsverband voert zelfevaluaties uit.** *Intern:* Ten behoeve van de evaluatie van het gevoerde beleid verzamelt het samenwerkingsverband jaarlijks, aan de hand van vastgestelde procedures en instrumenten, ten minste gegevens over de toewijzing van de extra ondersteuning die leerlingen nodig hebben en de plaatsing van deze leerlingen. De ondersteuningsprofielen van de deelnemende scholen aan het samenwerkingsverband zijn beschikbaar. Het samenwerkingsverband toetst de verzamelde informatie aan de vastgestelde doelen en normen en trekt daaruit conclusies voor de kwaliteitsverbetering op korte en langere termijn. *Extern:* Het samenwerkingsverband stelt zich jaarlijks op systematische wijze op de hoogte van de ervaringen van de belanghebbenden met de gerealiseerde dienstverlening, toetst deze aan de vastgestelde doelen en trekt daaruit conclusies voor de kwaliteitsverbetering op korte en langere termijn.
3.3	**Het samenwerkingsverband werkt planmatig aan kwaliteitsverbetering.** Op basis van de conclusies uit de zelfevaluatie werkt het samenwerkingsverband jaarlijks beargumenteerd, doelgericht en aan de hand van een plan aan verbeteractiviteiten.
3.4	**Het samenwerkingsverband legt jaarlijks verantwoording af van gerealiseerde kwaliteit.** Het samenwerkingsverband verantwoordt zich jaarlijks schriftelijk aan belanghebbenden over de gerealiseerde kwaliteit, de kwaliteitsverbetering en daarmee samenhangend de inzet van middelen.
3.5	**Het samenwerkingsverband borgt gerealiseerde verbeteringen.** Het samenwerkingsverband legt nieuwe afspraken op een concrete en controleerbare manier vast en gaat systematisch na of betrokkenen volgens die afspraken handelen.

3.6	**Het samenwerkingsverband onderzoekt bij de belanghebbenden de tevredenheid over het samenwerkingsverband.** Uit een tenminste vierjaarlijkse, betrouwbare en valide (zelf)evaluatie blijkt de mate van tevredenheid met de realisatie van het beleid van het samenwerkingsverband. Ook evalueert het samenwerkingsverband haar klachtbehandeling. De resultaten van de evaluaties leiden tot afstemming van beleid.